

JAVNO VLASNIŠTVO KAO PARTNER PRIVATNOM KAPITALU U PROCESU REGIONALNOG RAZVOJA

PUBLIC PROPERTY AS A PARTNER TO PRIVATE CAPITAL IN A PROCESS OF REGIONAL DEVELOPMENT

Predrag Dedeić
predrag.dedeic@bba.edu.rs
Zvonko Brnjas
zvonko.brnjas@bba.edu.rs
Beogradska bankarska akademija, Beograd
Ivan Stošić
Institut ekonomskih nauka, Beograd
ivan.stosic@ien.bg.ac.rs

Ključne riječi: public private partnership, industrijska zona, regionalni razvoj, investicije

REZIME

Autori su svoju pažnju u ovom članku usmerili na analizu poslovnog potencijala zajedničkog delovanja subjekata prava koji predstavljaju interese javnog i privatnog kapitala. U radu je objektivno sagledana mogućnost konkretne saradnje u svetlu postojeće zakonske regulative i institucionalnog okvira u Srbiji. Pozitivno zakonodavstvo i teorijski koncepti sagledani su kroz prizmu procesa regionalizacija i postojećih evroregiona, a u svetlu privlačenja stranog kapitala. Autori ukazuju na teškoće koje postoje da se usklade ta dva često različita interesa: javni i privatni. U tom smislu jasno je istaknuto da uspeh takvog poduhvata primarno zavisi od sposobnosti suprotstavljanja svim zahtevima koji deformišu i obesmišljavaju osnovni cilj takvog poduhvata, a koji je lukrativnog karaktera dakle profitno orijentisan. Analiza je obuhvatila brojne probleme koji se odnose na definisanje javnog vlasništva, mehanizam državne pomoći, fenomen restitucije i dr. A ujedno je ukazano i na praktične modele saradnje koji mogu dati odgovarajuće rezultate u postojećim okolnostima.

Key words: public private partnership, industrial zone, regional development, investments

ABSTRACT

In this article the authors are focused to business potential of public private partnership. They analyzed the possibility for success of a such cooperation within legal and institutional frame in Serbia. All relevant legal rules and theoretical concepts are discussed in accordance with process of regionalization and stabilization and association with EU. The authors pointed out all potential obstacles and problems steaming from different interests of two sides-public and private. It is of utmost importance to understand that interests of both partners have to be towards the profit. The authors analyzed many relevant issues such as public property, restitution, state aid mechanism etc. and they offered acceptable solutions for successful cooperation between public and private entities.

1. UVOD

Poslovna saradnja javnog i privatnog sektora kao moguć pokretač lokalnog i regionalnog razvoja u Srbiji je sve češće predmet kritičkih razmatranja. Jedna od polaznih teza u ovom radu je da je moguće sa uspehom ostvariti ovaj oblik saradnje u Srbiji. Pretpostavka za to je da se iskoriste postojeća znanja iz iskustva razvijenih zemlja. Dinamičnije i slobodnije kretanje kapitala unutar regiona i između regiona zahteva od javne vlasti aktivniju ulogu u procesu privlačenja i očuvanja kapitala na svojoj teritoriji u interesu građana koji tu žive. Jedna od pretpostavki za efikasnije korišćenje raspoloživih privatnih i javnih resursa je poznavanje postojećih modela uspešne saradnje privatnog i javnog sektora. Uspeh te saradnje između ostalog podrazumeva primenu principa dobrog korporativnog upravljanja, posebno u smislu transparentnosti poslovanja i odgovornosti kod oba partnera. Rezultat će biti efikasna i jeftina administracija koja je čuvar javnog interesa i zaštitnik korisnika javnih usluga a uz to i sposobna da iskoristi finansijsku moć, inovativnost i znanje privatnog sektora. Ovaj rad predstavlja doprinos afirmativnom razmišljanju na tu temu.

Lokalnoj zajednici koja se sve više nameće kao kreator sopstvenog razvoja potrebni su određeni orijentiri kako bi što efikasnije iskoristila sopstveni potencijal i zainteresovala privatni kapital da se uključi u obavljanje komunalnih i drugih usluga koje su do skora bile monopolski prostor javnog sektora. Time se otvara prostor da se u sektor javnih usluga i poduhvate izgradnje i korišćenja infrastrukturnih objekata aktivno uključi privatni kapital. Pozitivno dejstvo koje se postiže je u uvođenju konkurencije u sektor javnih usluga. Reč je o konkurentskom odnosu između privatnih subjekata koji konkurišu na tenderu i svojim ponudama se bore za partnerstvo sa javnopravnim subjektom (npr. Jedinicom lokalne samouprave). Takođe konkurentski odnos se postiže i među partnerima i daje pozitivne rezultate ako se jasno podele nadležnosti upravljanja i nadzora. Tada saradnja može biti efikasna i dati rezultate u interesu obe strane.

Alternativni metodi prodrli su u brojne oblasti i pokazali svoju efektivnost. Alternativna medicina, alternativni načini rešavanja sporova kao dopuna nekada nezamenjivim sudskim postupcima i dr. Javno-privatno vlasništvo prevashodno predstavlja alternativni model finansiranja razvoja lokalnih samouprava. Kao i svaki nov instrument koji se po prvi put uvodi u praksu nosi sa sobom brojne troškove i rizike. Praksa pokazuje da je uvek bolje imati kvalitetnu direktnu regulativu pa na osnovu nje krenuti u praktičnu realizaciju poslovne ideje.

U Srbiji javno-privatno partnerstvo nije direktno uređeno propisima i nema predvidive sudske (i arbitražne) prakse. Da problem bude veći nije uređeno ni javno vlasništvo, a ni problem sa restitucijom još uvek nije rešen (*Napominjemo da su u međuvremenu nakon što je rad predat, a pre ovih finalnih tehničkih ispravki po zahtevu recenzenta, doneti Zakon o javnoj svojini i Zakon o restituciji ali svakako ostaje da se vidi kako će se odvijati njihova primena u praksi*).

. Kada konačno budu doneti ovi propisi ostaje da se vidi na kakve će teškoće nailaziti u primeni. Uz status visoko rizične zemlje za investiranje sve to potragu za privatnim kapitalom u cilju njegovog inkorporiranja u ostvarenju javnopravnog interesa i obavljanje javnih usluga čini teškom.

U nastojanju da se razmatranje javno privatnog partnerstva sagleda kroz prizmu konkretne primenljivosti u radu je obrađen još jedan fenomen a to su industrijske zone. Dakle analiziran je potencijal javno privatnog partnerstva u cilju uspostavljanja i upravljanja industrijskom zonom. Reč je o poduhvatu koji je u osnovi lukrativnog karaktera ali se njim ostvaruje i čitav

niz drugih pozitivnih efekata po lokalnu zajednicu i šire. Odsustvo direktne regulative usmerava na analizu postojećeg relevantnog pravnog i institucionalnog okvira i ostalih pratećih faktora u potrazi za mogućom uspešnom realizacijom.

Kao i svaki partnerski odnos i ovaj ima dve strane koje su ujedinjene oko realizacije istog cilja mada njihovi interesi mogu biti divergentni. Interes privatnog sektora je jednostavniji u svojoj strukturi. On je lukrativnog karaktera. Interes javnog sektora je nešto kompleksniji i toj analizi ćemo posvetiti nešto više pažnje. Po definiciji javni sektor služi optim interesima građana. Postoji opasnost od preplitanja više interesa (politički pritisak radi zadovoljenja interesa socijalnog karaktera) što može dovesti do negativnog delovanja na realizaciju konkretnog cilja definisanog ugovorom o javno-privatnoj saradnji. Interes lokalne vlasti i privatnog kapitala mora ostati u okvirima definisanog projekta i sve eventualne izmene tog ugovora kao odgovor na promenjene okolnosti ipak moraju da ostanu u granicama tog definisanog interesa.

Ukoliko lokalna samouprava razmatra ovaj oblik saradnje potrebno je da jasno sagleda brojna pitanja a od odgovora na njih zavisi realizacija. Polaznu tačku svakako čini svest o tome šta je javno-privatno partnerstvo, koji oblici postoje, koje su njihove dobre i loše strane i koji model bi imao najveće šanse da se primeni u konkretnom slučaju.

Polaznu osnovu razmišljanja o ovoj vrsti saradnje podrazumeva da se jasno precizira koji organ lokalne vlasti je nadležan i odgovoran za tu realizaciju. Sledeći korak je kreiranje politike i utvrđivanje procedure nakon čega tek može da usledi objektivna mogućnost konkretne saradnje. Potom moraju biti jasno određeni kriterijumi *cost benefit* analize i mora se obaviti formiranje projektnog tima, definisanje domaćaja projekta, ustanovljavanje rokova, uključenje stejkholdera potom sledi izbor potencijalnog partnera pregovori/ugovor, nadzor, eksterna evaluacija, rešavanje konflikata, prestanak partnerstva i dr. Posebno je važno imati dobar mehanizam kojim se kontroliše konflikt interesa i konflikti bilo koje vrste jer oni mogu delovati destruktivno i čak dovesti do prestanka saradnje.

Osamdesetih godina prošlog veka Velika Britanija je pokrenula praksu javno-privatnog vlasništva a potom su njen primer sledile brojne druge evropske države kao Irska, Portugal, Grčka, Holandija, Španija... Uspešni primeri mogu se naći uglavnom u oblasti infrastrukturnih projekata telekomunikacije, transport, vodosnabdevanje, ali u skorije vreme i u obrazovanju, zdravstvu... Prvi oblici saradnje javnog i privatnog sektora bili su oni u kojoj privatni partner dobija pravo da vrši određene usluge na dug rok a u rukama javne vlasti ostaje regulatorna nadležnost i vlasništvo. Puno varijacija na temu je od tada izgradila praksa a nju je logično pratila i određena regulatorna aktivnost.

Praksa tih zemalja je pokazala da se određene stvari češće od drugih javljaju kao izvor nesporazuma pa i spora. Kada su u pitanju projektni i građevinski poslovi dolazi do kašnjenja u radovima, zatim situacija u kojoj dolazi do potrebe da se određene odredbe ugovora preispitaju jer usled novih okolnosti predstavljaju nepovoljno rešenje za privatnog partnera, takođe se može javiti nemogućnost privatnog partnera da postigne odgovarajući unapred određen standard ili preran raskid ugovora. Sve ovo zahteva da se unapred reši na odgovarajući način, odnosno da oba partnera imaju pripremljen scenario šta ako se tako nešto dogodi. Posebno je to značajno u cilju zaštite javnog interesa i krajnjih korisnika usluge. Naročito treba biti oprezan prilikom izmena ugovora koje se po pravilu odnose na cenu usluge, trokove i sl. (Iossa E. Spagnolo G, Vellez M, 2007., str. 4)

Ma koliko korisna bila iskustva razvijenih zemalja moramo imati u vidu da nema idealnog modela koji je automatski primenjiv u srpskoj privredi. Više faktora snažno utiče na uspeh poduhvata među kojima karakteristike privrednog sektora, stepen makroekonomske

nestabilnosti, pravno institucionalni okvir, kvalitet sadržine ugovora koji je osnov PPP i upravljanje tim ugovorom, u smislu praćenja da li se izvršavaju njegove odredbe onako kako je propisano i svakako sposobnost da se menja na adekvatan način i tako održi interesna ravnoteža među ugovornim stranama uprkos promenama u okruženju (Iossa E. Spagnolo G, Vellez M, 2007., str. 5).

2. INTERESNO PRIBLIŽAVANJE JAVNOG I PRIVATNOG

. Javni sektor po pravilu boluje od birokratskih procedura koje mogu biti smetnja efikasnom odlučivanju. Faktor korupcije takođe nije zanemarljiv. Odsustvo motivacije pa time i kreativnosti i optimalnog truda u pronalaženju najboljih rešenja bez obzira da li se radi o izboru direktora ili zaključenju određenog pravnog posla, kao senka prati ovaj sektor.

Efikasna saradnja javnog i privatnog sektora kroz partnerski odnos omogućava ostvarenje šireg interesa (npr. privredni razvoj lokalne zajednice, zapošljavanje...) i konkretnog ostvarenje profitabilnosti i održivi razvoj tog projekta.

Lokalna samouprava u Srbiji postepeno postaje sve značajniji inicijator sopstvenog privrednog razvoja. Osnov za to su, relativno skoro, postavili novi zakonski propisi jasno definišući nov pravni položaj lokalnih samouprava (Zakon o lokalnoj samoupravi; Zakon o finansiranju lokalne samouprave)

Pravni položaj lokalne samouprave je uređen zakonom, čime je razgraničena nadležnost centralne vlasti i jedinice samouprave (opština odnosno grad) i republike. Lokalna samouprava ima poslove izvornog delokruga a zakonom joj se mogu poveriti i poslovi iz nadležnosti republike.

Savremeno društvo i privreda od lokalne samouprave traži dvostruku ulogu. Da se aktivnije uključi u proces investiranja a da uprkos činjenici da je partner privatnom kapitalu u poduhvatu lukrativnog cilja ostane čuvar javnopravnog interesa.

Srbiju kao i druge zemlje u regionu prožimaju brojni procesi od značaja za privredni život: proces stabilizacije i pridruživanja, proces decentralizacija u smislu jačanja lokalne vlasti i regiona u odnosu na centralnu vlast i konačno proces privatizacije kojim državna imovina prelazi u privatno vlasništvo. Sve ove promene imaju za cilj izgradnju efikasnije i jeftinije države i snažniji privredni razvoj.

Lokalna samouprava je direktno zainteresovana za investicije na svojoj teritoriji i po prirodi stvari lakše može da ih rešava. Upravo kroz proces uspostavljanja industrijske zone u saradnji sa privatnim kapitalom moguće je sagledati pun kapacitet i značaj lokalne vlasti ali i maksimum domašaja njenog delovanja jer je ona samo segment ojačan kroz proces decentralizacije vlasti ali pod direktnim uticajem šireg procesa regionalizacije ne samo Republike Srbije (relevantan zakon i Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine) već Evropske unije. Sveobuhvatan pristup zahteva da industrijsku zonu sagledamo kao sastavni deo regiona a u svetlu tretmana ostalih regiona a posebno susednih. U tom smislu moramo uvažiti delovanje brojnih faktora kao što su: regionalni razvoj, mere državne pomoći, zainteresovanost potencijalnih investitora, mehanizme za eliminisanje konflikta interesa, efikasnost administrativnih procedura, mogućnosti za finansijske podsticaje i dr.

Problem finansijskih mogućnosti lokalne zajednice po pravilu se javlja u većini opština. Ova oblast uređena je Zakonom o finansiranju lokalne samouprave (Zakon o finansiranju lokalne samouprave). Način i uslove pod kojima lokalna zajednica može da

prikuplja novčana sredstva zaduživanjem, određuju zakonski propisi. (Zakon o javnom dugu). Dodatna sredstva mogu se obezbediti zaduživanjem koje može biti putem uzetog kredita ili emitovanja hartija od vrednosti.

Preuzimajući odgovornost za sopstveni razvoj lokalna samouprava mora da prostorno planiranje iskoristi kao efikasan instrument u privlačenju investicija i povećanju stope zaposlenosti lokalnog stanovništva. Slobodno zemljište u prigradskoj zoni je značajan resurs i potencijal razvoja. Stanje koje je za sobom ostavio prethodni zakon (tačnije njegovo nepoštovanje) stručnjaci označavaju kao eklatantan primer neefikasnosti i korupcije u javnom sektoru sa veoma negativnim posledicama na privredu i život stanovništva. Nova regulativa predstavlja pokušaj da se sledi evropska praksa i oblast prostornog i urbanističkog planiranja, režima građevinskog zemljišta i izgradnje objekata uredi na kvalitetan način.

3. IZBOR ADEKVATNOG MODELA „PPP“

Značajno preliminarno pitanje u vezi saradnje javnog i privatnog sektora svakako predstavlja opredeljenje za adekvatan model između onih koje poznaje uporedna teorija i praksa a koji bi bio podesan u realizaciji projekta industrijske zone. Uporedna rešenja pokazuju da postoji više oblika javno-privatnog partnerstva. Prvi nivo selekcije u procesu izbora bi bio da li je reč o ugovornom odnosu klasičnog tipa ili je reč o institucionalnom odnosu u smislu osnivanju kompanije s mešovitim vlasništvom (Marques C.R. 2010, str.2). Na ovom mestu ćemo se prevashodno pozabaviti modelima javno privatnog partnerstva koji se zasnivaju ugovornim odnosom. Uporedna praksa pokazuje da svaki od ovih oblika ima kako prednosti tako i mane koje se ispoljavaju u zavisnosti od konkretne namene.

Potencijalnim partnerima na raspolaganju stoji Ugovor o upravljanju i održavanju javnog objekta, Ugovor o projektovanju i izgradnji, Ugovor “ključ u bravu”, Ugovor o dogradnji postojećeg objekta, Ugovor o zakupu-kupovini, Ugovor o zakupu, uređenju i upravljanju ili kupovini, uređenju i upravljanju, Ugovor “izgradi upravljaj prenesi”, Ugovor o privremenoj privatizaciji ili neka od drugih mogućih sadržina (*Public Private Partnership 1999.*, str.7-10)

Kao što se vidi i iz samih naslova ugovora reč je o različitim oblicima odnosa među partnerima u smislu, da li lokalna samouprava ili privatni partner imaju vlasništvo nad objektom, da li postoji fleksibilnost u zaključivanju ugovora, stepen kontrole i mogućnost reagovanja na zahteve građana itd (Iossa E. Spagnolo G, Vellez M, 2007., str. 6).

Primena ovih ugovora obuhvata većinu infrastrukturnih objekata poput onih koji se odnose na vodosnabdevanje i preradu otpadnih voda, zatim postrojenja kanalizacije, odvoženje čvrstog otpada, održavanje puteva i parkova, izgradnja i vođenje sportskih arena i bazena,

U svakom slučaju za uspešan poduhvat ove vrste neophodno je sagledati relevantnu regulativu, institucije, efikasnost postupka (npr. dobijanje građ. dozvole) troškove (vidljive i nevidljive-korupcija), alokaciju rizika i dr. Važno je sagledati šanse projekta da uspe u skladu sa situacijom u regionu i šire (EU) i nađe odgovarajuće mesto u procesu izgradnje ekonomije znanja koja podrazumeva povezivanje razvojnih centara nauke i proizvodnje. Svakako treba uložiti napor da se adekvatno iskoristi sinergija javnog i privatnog sektora i da uspeh zavisi od sposobnosti da se uspostavi optimalan balans interesa lukrativnog i nelukrativnog karaktera.

4. JEDAN OD MOGUĆIH SCENARIJA RAZVOJA: INDUSTRIJSKA ZONA

Saradnja javnog i privatnog sektora kroz realizaciju projekta osnivanja industrijske zone, efikasnog upravljanja njom i njen održivi razvoj predstavlja moguć scenario u konceptu traganja za adekvatnom strategijom razvoja. Za Srbiju koja značajno kasni u procesu tranzicije implementiranje modela ove saradnje je od posebnog značaja. Taj model mora da obezbedi konkurentnu poziciju u regionu kao i da ima sposobnost uklapanja u postojeću strukturu evroregiona i privlačenje sredstava predviđenih za te namene u budžetu Evropske unije.

Ukoliko lokalna zajednica svoju perspektivu vidi u industrijalizaciji (a vidi je i EU u svojoj razvojnoj politici) onda industrijska zona kao centar lake industrije oko koga bi se okupili brojni projekti i ideje poslovne saradnje (posebno direktnih investicija) predstavlja dobar put ali i kompleksan zadatak za sve nivoe vlasti, a posebno za lokalnu zajednicu i region. Ništa manji izazov je i na strani svakog potencijalnog investitora koji se takođe suočava sa brojnim izazovima pravnog, finansijskog i organizacionog karaktera. Sumaran uvid u zakonsku regulativu i institucionalni okvir pokazuje da lokalna samouprava ima kapacitet za uspostavljanje industrijske zone. Posebno značajna zakonska regulativa koja se odnosi na razgraničenje nadležnosti lokalne (opštine i gradovi) i centralne vlasti po pitanju industrijskih zona, pravni osnov za inicijativu razvojnih projekata i njihovo finansiranje i konkretno određenje subjekta nadležnog da operativno realizuje i vodi investicioni poduhvat.

Saradnja javnog i privatnog sektora podrazumeva postojanje čiste pravne situacije. Konkretno osnivanja industrijske zone svakako podrazumeva jasan pravni status zemljišta na kome se gradi. Lokalna samouprava nije vlasnik zemljišta jer prema propisu iz 1995 godine pripada Republici Srbiji. Tako da sve transakcije sa zemljištem (osim zakupa) podlažu režimu odobrenja od strane republičkog organa (direkcija). Često se u praksi javljaju dodatni problemi u vezi sa zemljištem (vraćanje zemlje vlasnicima, dugoročni zakupi, nerešeni svojinsko-pravni odnosi i dr.)

Pored svojinskih pitanja javlja se i problem namene zemljišta ukoliko je se industrijska zona podiže na zemljištu koje je poljoprivredno (postupak prevođenja poljoprivrednog u nepoljoprivredno zemljište i sl.). Takođe utvrđivanje tereta na njemu, zakupa i sl.

Postojeće stanje ukazuje da je neophodno donošenje zakona o javnoj svojini. Činjenica da je Zakonom o planiranju i izgradnji napravljen veliki pomak napred u smislu da je propisano da jedinica lokalne samouprave može da ima svojinu na građevinskom zemljištu ali je sprovođenje te odredbe direktno vezano za donošenje zakona koji bi uredio pitanje javne svojine.

Tendencija formiranja slobodnih zona u Srbiji ukazuje na potencijalnu transformaciju industrijske zone u slobodnu zonu i korišćenje određenih prednosti. To sobom nosi čitav niz mera pogodnosti po pitanju oslobođenja od naknada u izgradnji i pri eksploataciji objekata (uređenje građevinskog zemljišta, za izdavanje uslova za priključenje na infrastrukturne mreže, takse i troškovi opštinske uprave i dr.).

Lokalna vlast pored zakonske podloge za svoju investicionu aktivnost mora da ima podršku centralne vlasti na putu privlačenja direktnih investicija (strategije, konkretne mere i sl. Uredba o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija).

Projekat industrijske zone podrazumeva da se određeno zemljište na teritoriji grada ili opštine (lokalna samouprava) uredi tako da svojom infrastrukturom i drugim parametrima bude privlačno za privatne kompanije da tu postave svoje proizvodne i druge pogone.

Industrijsku zonu dakle čini zemljište i prateće nepokretnosti koje je organizovano (ili je obuhvaćeno planom) na takav način da odgovara potrebama industrije (prevashodno lake). Treba imati u vidu da mnoge izgrađene industrijske zone nisu zaživele na način kako je to bilo planirano. Razloga za to ima puno.

Efikasno upravljanje industrijskom zonom podrazumeva da je saradnja javnog i privatnog sektora zasnovana na dobrom ugovoru. Uspeh poduhvata na prvom mestu zahteva sposobnost da upravljački entitet reši konflikt interesa između privatnog i javnog interesa (*public-private partnership*) i između političkih interesa i ekonomskog interesa (očuvanje i uvećanje uložених resursa).

Pored primarnog cilja da se na teritoriju lokalne samouprave privuče investitor (domaći ili strani) dobra strana industrijskih zona je što se centar proizvodne i prateće poslovne aktivnosti izmešta izvan urbanog mesta čime se postiže pozitivan efekat na stanovništvo i životnu sredinu.

Regionalizacija kao proces višeslojnog jačanja i povezivanja manjih teritorijalnih celina zahvatila je čitavu Evropu. Uviđajući pozitivne rezultate takvog razvoja EU podstiče regionalni razvoj i saradnju između celina unutar nacionalnih država. Izgradnja moderne, ekonomije znanja (Lisabonska strategija) zavisi od povezivanja i sinergije delovanja brojnih i različitih faktora. To delovanje se odvija unutar strategija lokalnog, regionalnog i globalnog razvoja koji su pokretač i garant održivosti, internacionalizacije i konkurentnosti.

Industrijska zona može biti stožer u formiranju klastera čiji je pokretač istraživački rad kao osnov modernizacije ekonomskog rasta kroz koncentraciju i delovanje različitih subjekata: istraživački centar, poslovni subjekti, vlast jedinica lokalne /regionalne zajednice, privredne komore i asocijacije privrednika, nevladine organizacije, poslovne banke i razni posrednici. Sve te aktivnosti kako u tradicionalnim privrednim oblastima tako i u onima koje su nove i imaju brz razvoj (po pravilu zasnovan na novim tehnologijama) utiču na konkurentnost konkretne lokalne samouprave.

Uloga Republike je da pomaže lokalne zajednice i definiše njihovu razvijenost sa ciljem da ih finansijski pomaže. Ipak ovakav odnos treba posmatrati kao posebnu opasnost za konkurenciju (zaštita konkurencije). Sam proces je uređen zakonom koji uređuje proces kontrole državne pomoći (Zakon o kontroli državne pomoći). Rađa se i pitanje da li pomoć koja stiže sa nivoa republike slabi inicijativu s lokalnog nivoa i pitanje hoće li se kapital koji je u savremenim privredama veoma pokretljiv kretati u skladu sa strategijom razvoja Republike. U tom smislu je veoma važna evidencija i praćenje (sredstva koja daje država, donatorski fondovi, samostalni izvori) kako se ne bi poremetila ravnoteža.

Osnivanje zone zbog svoje kompleksnosti zahteva pored sagledavanja brojnih pravnih izvora i analizu uticaja raznovrsnih društveno-ekonomskih i finansijskih parametara. Uspostavljanju industrijske zone trebalo bi da prethodi izrada studije izvodljivosti koja predstavlja skup brojnih analiza (analiza društveno-ekonomskog i pravno-institucionalnog okruženja, analiza tehničko-tehnoloških aspekata i uticaja na životnu sredinu, tržišna analiza itd). Treba imati u vidu da postoji prilično velika ponuda takvih zona a relativno je slaba investiciona dinamika, pa uspeh svakako zavisi od sposobnosti da se ponudi i neki kvalitet više osim infrastrukturno uređene lokacije.

Pomenuli smo da industrijske zone nisu direktno uređene zakonom ali su pravni izvori relevantni za industrijsku zonu brojni i obuhvataju zakone iz različitih oblasti (svojinski odnosi, režim građevinskog zemljišta, planiranje i izgradnja, uprava i lokalna samoupravu, budžetski sistem, životna sredina...) Ipak zakonska regulativa bi trebalo da bude konkretizovana (npr. Zakon o industrijskim zonama) i kao takva dobra osnova da se materija

razradi podzakonskim aktima i tako ponudi uređen put kreiranja industrijskih zona čime bi se znatno olakšalo i lokalnoj zajednici i investitorima. Čini se da je prevagnula politička volja da se to učini sa slobodnim zonama o čemu govori i osnivanje posebnog organa uprave i donošenje odgovarajuće regulative.

Kada su u pitanju društveno ekonomski faktori uticaja na uspeh industrijske zone i samo poverenje u partnerstvo javnog i privatnog sektora, oni se odnose na stepen rasta zapošljavanja lokalnog stanovništva, uticaja na životnu sredinu, jačanje kapaciteta lokalne privrede, jačanje fiskalnog kapaciteta lokalne samouprave i dr. Sa druge strane finansijski ciljevi su prevashodno orijentisani ka ostvarenju prinosa na uložena sredstva. Politički faktor takođe deluje na svoj način, nekad konstruktivno a nekad destruktivno. Pred lokalnom zajednicom je složen zadatak da uravnoteži delovanje tih faktora i heterogenih interesa. Stvari ipak treba sagledati i posmatrati šire od lokalnog nivoa i imati u vidu značaj sveukupne investicione klime (prema izveštaju Svetske banke za 2010. godinu (eng. *Doing Business Report*) Srbija je na 88. mestu po pogodnosti okvira za investiranje).

5. Zaključak

Srbija nije u poziciji da se odriče bilo kog razvojnog potencijala. Javno privatno vlasništvo, bar kako to uporedna praksa pokazuje, ima potencijal za uspešnu izgradnju infrastrukture i efikasno upravljanje objektima javnih usluga. Primarni interes korisnika javnih usluga je da one budu jeftine i kvalitetne, interes i obaveza javnog sektora je da to obezbedi, uz naravno i druge bitne uslove, a privatni sektor svoj kapital ulaže radi oplodnje uvažavajući pritom u određenoj meri i svoju obavezu društvene odgovornosti. Iako na prvi pogled divergentni svi ovi interesi se mogu istovremeno zadovoljiti dobro postavljenim javno-privatnim partnerstvom.

Ovaj oblik partnerstva moguće je realizovati preko više modela saradnje tako da je veoma važno pravilno odabrati. Svaki od oblika ima dobre i loše strane tako da izbor između više postojećih modela treba izvršiti u skladu s konkretnim okolnostima. Ukoliko se odabere dobar partner iz privatnog sektora i to partnerstvo dobro postavi postižu se pozitivni efekti vezani za alokaciju rizika, korišćenje znanja iskustva i inovativnosti.

Razvoj saradnje javnog i privatnog sektora u svetu počeo je preko ugovora o koncesiji na osnovu kojeg su ugovarani BOT poslovi pa se može zaključiti da je realno očekivati da i kod nas to bude dominantan oblik u većini projekata infrastrukturne izgradnje.

Javno-privatno partnerstvo predstavlja značajan instrument finansijske i upravljačke podrške lokalnoj samoupravi, model razvoja koji omogućava da se izbegne direktno zaduživanje. Ukoliko jedinica lokalne vlasti svoj razvoj vidi u industrijalizaciji, inkorporisanje privatnog kapitala u taj razvojni projekat može da bude dobar potez.

Primarna uloga državne vlasti u privredi je da kreira odgovarajući regulatorni i institucionalni ambijent, ali kada je u pitanju javno-privatno partnerstvo u konkretnom projektu industrijske zone, lokalna vlast se nalazi u dvostrukoj ulozi. Ona mora da sačuva svoj položaj regulatora i zaštitnika javnog interesa a da istovremeno u saradnju sa privatnim kapitalom uđe radi uvećanja sopstvenih resursa. Ova dvostruka uloga nosi opasnost i rada čitav niz problema koji izviru iz konflikta interesa. Na prvom mestu javlja se mogućnost političkih pritisaka radi ostvarenja drugih ciljeva izvan onih omeđenih dogovorom sa privatnim partnerom.

Značaj ovog rada vidimo u sve većoj svesti da industrijske zone imaju ključnu ulogu u razvoju Republike Srbije a posebno njenih nerazvijenih regija. i potrebi da se u kapitalne investicije uključi privatni kapital i tako iskoriste njegovi finansijski potencijali, znanje i iskustvo.

Lokalna samouprava u Srbiji prema pozitivnim propisima može da osnuje industrijsku zonu i iskoristi je kao instrument sopstvenog razvoja. Bar za to nema isključivih pravnih smetnji. Ipak ima brojnih prepreka koje treba savladati što može da deluje kao odvrćajući faktor.

Javno privatno partnerstvo u oblasti uspostavljanja industrijske zone podrazumeva da se određeno zemljište na teritoriji grada ili opštine (lokalna samouprava) uredi uz pomoć finansijskih sredstava, znanja i inovativnosti privatnog kapitala, tako da svojom infrastrukturu i uz druge prateće sadržaje i podsticaje bude privlačno za privatne kompanije da tu postave svoje proizvodne i druge pogone. Industrijsku zonu čini zemljište i prateće nepokretnosti koje je organizovano (ili je kao takvo obuhvaćeno planom) na način da odgovara potrebama industrije (prevashodno lake). Pored ostvarenja primarnog cilja da se investitori koncentrišu na određenoj lokaciji (domaći ili strani) i tako podstakne proizvodnja i zaposli lokalna radna, postiže se i dodatni pozitivan efekat jer se industrija udaljava od urbanog mesta čime se pozitivno deluje na stanovništvo i životnu sredinu.

Uspešna realizacija javno-privatnog partnerstva u realizaciji industrijske zone podrazumeva izbor najoptimalnijeg oblika saradnje, dobru studiju izvodljivosti i jasan i kvalitetan ugovor, uz fleksibilan pristup potrebi prilagođavanja prava i obaveza novonastalim okolnostima dinamičnog okruženja.

Pravni i institucionalni okvir je potrebno dograditi. Na prvom mestu to zahteva donošenje zakona koji će jasno definisati javno vlasništvo odnosno vlasništvo lokalnih samouprava. Propisi kojima bi se uredilo javno-privatno partnerstvo učinili bi se puno na smanjenju neizvesnosti. Zakon o koncesijama nije dovoljno obuhvatan posebno kada su u pitanju manji poduhvati lokalnog značaja. Sa druge strane podzakonski akti bi trebalo da detaljnije urede proces industrijalizacije Srbije.

Lokalna samouprava mora da bude aktivna u procesu privlačenja i očuvanja kapitala na svojoj teritoriji, posebno iz razloga što je u tom privlačenju direktnih investicija i sama izložena konkurenciji drugih lokalnih samouprava. Postojeća iskustva u vezi industrijskih zona i javno privatnog partnerstva su oskudna i odnose se na saradnju u oblasti komunalnog otpada, a industrijske zone koje su izgrađene nisu u značajnoj meri bile atraktivne za investitore.

Uspeh industrijskih zona u Srbiji zavisi i od njihove kompatibilnosti sa razvojnom politikom Evropske unije, posebno u odnosu na već formirane evroregione i postojeće slične zone i industrijske parkove. Dobro pozicionirana zona ima šansu da privuče direktne investicije i sredstva iz relevantnih fondova. Ipak treba biti oprezan u prognozama i obazriv u očekivanjima jer Srbija i dalje spada u kategoriju prezaduženih zemalja visokog investicionog rizika.

Reference

1. Iossa E. Spagnolo G, Vellez M (2007), *Contract Design in Public-Private Partnerships*, report prepared for the World Bank.
2. Marques C.R, Berg V.S. (2010) *Public-Private Partnership Contracts: A Tale of Two Cities with Different Contractual Arrangements* (shortened and revised version PURC Working Paper 2009).
3. *Public Private Partnership, A Guide for Local Government, British Columbia*, May 1999.
4. *Strategija razvoja slobodnih zona Srbije 2010-2015*;
5. *Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine*;
6. Zakon o finansiranju lokalne samouprave (Sl.gl.2006).
7. Zakon o lokalnoj samoupravi Sl. Gl.9/02)
8. Zakon o planiranju i izgradnji (Sl.gl..72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011).
9. Zakon o regionalnom razvoju (Sl.gl..51/2009).